

# LA PROTECCIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL LITORAL ESPAÑOL A LA VISTA DE LAS PREVISIONES COMUNITARIAS

**M<sup>a</sup> REMEDIOS ZAMORA ROSELLÓ**

*Doctora en Derecho. Doctorado Europeo*

*Profesora Ayudante-Doctor de Derecho Administrativo*

*(Universidad de Málaga)*

*remedios@uma.es*

*IX Congreso de la Asociación Española de Profesores  
de Derecho Administrativo*

*Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014*

## **RESUMEN**

El 30 de mayo de 2013 se publicaba en el BOE la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; mientras que el 12 de marzo de 2013 la Comisión Europea presentó su Propuesta de Directiva por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas. Sin duda, el año 2013 se presentó plagado de iniciativas sobre el litoral, a lo largo de este estudio trataremos de determinar si estas propuestas siguen una misma directriz, o por el contrario plantean un paradigma de actuación diverso, o incluso incompatible.

## **1.- INTRODUCCIÓN**

Como afirman los profesores García Pérez y Sanz Larruga “la lectura de la Ley 2/2013 nos muestra que, con la coartada de fortalecer la seguridad jurídica amenazada en casos particulares y de rebajar la crudeza de los más gravemente damnificados por los efectos expropiatorios o cuasi-expropiatorios de la Ley de Costas, se ha acometido una reforma general que gravita sobre un eje muy distinto: el de revalorizar la costa, entendida la expresión en términos economicistas y no medioambientales. Y todo ello se hace en un momento en que la tendencia parece ser la contraria, al menos bajo el prisma europeo, con una propuesta de directiva sobre gestión integrada de las zonas

costeras que vuelve a poner el acento en la protección de la franja bañada por el mar”<sup>1</sup>.

En los últimos años desde las instituciones comunitarias se ha apostado por el medio marino, convertido en prioridad para el desarrollo futuro de la Unión; esta realidad se ha materializado en distintas etapas desde la iniciativa de implantar una política marítima integrada de la Unión Europea<sup>2</sup>. En 2008 la Comisión publicó la “Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE”; dos años después se aprobaba la Comunicación “Ordenación del espacio marítimo en la UE – logros y desarrollo futuro”.

La voluntad de las instituciones comunitarias de desarrollar modelos de compatibilidad entre los distintos usos del medio marino es un fiel reflejo del interés en la explotación de los recursos de este espacio, realidad que se plasma de forma definitiva en el modelo expresado a través del crecimiento azul. Por tanto, esa voluntad que de forma más o menos soterrada trata de reflejar el texto de la Ley de 2013, y que se traduce en una explotación económica del litoral, no es en absoluto desconocida en las propuestas comunitarias. Sin embargo, el planteamiento de la norma española se centra en la privatización del espacio, realidad que no conecta con la coordinación y la gestión sostenible propuestas desde la Unión Europea. La voluntad de compatibilizar los distintos usos del litoral desaparece desde el momento en el que se privatiza.

## **2.- DESARROLLO**

### **2.1.-La apuesta comunitaria por el medio marino**

La Comisión Europea está fomentando el aprovechamiento de los recursos marinos como un elemento clave para el crecimiento en la Unión Europea, el denominado “crecimiento azul”; no obstante, esta apuesta por el potencial económico del medio marino no actúa como obstáculo para la protección y conservación de su potencial ambiental. A diferencia de las propuestas que impregnan la regulación española, los textos comunitarios parten de la relación inescindible entre protección ambiental y explotación; ya que el beneficio económico exige de una adecuada conservación.

---

<sup>1</sup> GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, F. J., “Reflexiones en torno a La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas”, *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, p. 4.

<sup>2</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación sobre una política marítima integrada para la Unión Europea, de 10 de octubre de 2007, COM(2007) 575 final.

En 2011 se adoptó el Reglamento 1255/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2011, por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la política marítima integrada, DO L 321, de 5 de diciembre de 2011, pp. 1-10.

MENENDEZ REXACH, A., “La gestión integrada del litoral”, en NÚÑEZ LOZANO, M. C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea. Estudios de política marítima*, Iustel, Madrid, 2010, pp. 135-186.

El “crecimiento azul” se define por la Comisión como un instrumento que permita abrir nuevas vías para ayudar a salir de la crisis económica, en ese sentido se afirma que “como dimensión marítima de la estrategia Europa 2020, la economía azul puede contribuir a la competitividad internacional de la Unión, a la eficiencia en el uso de los recursos, a la creación de empleo y al nacimiento de nuevas fuentes de crecimiento, salvaguardando la biodiversidad, protegiendo el medio marino y preservando así los servicios que prestan los ecosistemas marinos y costeros si se mantienen sanos y fuertes”<sup>3</sup>.

La economía azul de la Unión se centra en cinco ámbitos prioritarios: la energía azul, la acuicultura, el turismo marítimo, costero y de cruceros, los recursos minerales marinos y la biotecnología azul. Por su carácter condicionante del desarrollo del litoral y como elemento determinante de buena parte de las ocupaciones de las franja costera española conviene detenerse en las previsiones sobre el sector turístico. Sin duda el pilar sobre el que se asienta el turismo es “la existencia de un medio ambiente sano”; en un sector tan determinado por la competencia entre los destinos, elementos como la calidad de las aguas de baño y la conservación de los hábitats costeros y marinos, se unen a la necesidad de una oferta de servicios e infraestructuras de calidad. A la vez que se adoptan medidas para reducir la huella de carbono y el impacto ambiental del turismo costero y se trata de evitar la estacionalidad<sup>4</sup>.

A fines de 2012 los ministros europeos dotaron a la Estrategia Europa 2020 de un sólido pilar marítimo a través de la “Declaración de Limassol”<sup>5</sup>. En este documento, que también fue suscrito por las autoridades españolas<sup>6</sup>, se pone manifiesto que el crecimiento se puede potenciar a través de una política pública coherente y eficaz, que debería reducir la carga administrativa y reguladora, a la vez que eliminara las trabas a la innovación y la inversión. Sobre este principio se solicita, desde los firmantes de la declaración, que las partes interesadas persigan una serie de fines, entre los que podemos destacar la mejora de la gobernanza marina y “de la transparencia en la planificación de inversiones y el enfoque equilibrado entre los sectores y partes interesadas pertinentes mediante el despliegue de la ordenación territorial marítima y la gestión integrada de las

---

<sup>3</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación sobre Crecimiento azul: Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible, COM (2012) 0494 final, 13 de septiembre de 2012, p. 3.

<sup>4</sup> En la misma línea se manifiestan los Ministros participantes en la “Declaración de Limassol”, que destacaron entre los principales objetivos de la Agenda Marina y Marítima Europea, p. 4: “Apoyar el desarrollo de un turismo costero y marítimo altamente diversificado y sostenible en Europa, que comprenda el patrimonio marítimo y costero y las actividades náuticas, de crucero y de placer, abordando las cuestiones relativas a la competitividad, la estacionalidad, la diversificación de productos y la mejora de la infraestructura y las capacidades”.

<sup>5</sup> Declaración de los Ministros europeos responsables de la Política Marítima Integrada y la Comisión Europea sobre una Agenda Marina y Marítima para el crecimiento y el empleo, “Declaración de Limassol”, Limassol, 8 de octubre de 2012.

<sup>6</sup> En representación de nuestro país, asistió la Secretaria de Estado para la Unión Europea, Sra. Molina, como jefa de delegación.

zonas costeras en los Estados miembros y en sus zonas fronterizas, con objeto de garantizar la coherencia con los objetivos medioambientales, sociales y económicos”.

Este fin se completa con otros dos objetivos ambientales que se centran en la consecución de un buen estado medioambiental de las aguas marinas para 2020, sobre la base de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina; y la aplicación de prácticas adecuadas de gestión, prevención y adaptación, a fin de reforzar la capacidad de recuperación de las zonas costeras, los ecosistemas marinos y las actividades marítimas respecto de las repercusiones del cambio climático.

La propuesta de Directiva, presentada por la Comisión en 2013<sup>7</sup>, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas aspira a fomentar “el crecimiento sostenible de las actividades marítimas y costeras y el aprovechamiento sostenible de los recursos costeros y marinos a través del establecimiento de un marco que propicie la aplicación efectiva de la ordenación del espacio marítimo en aguas de la UE y la gestión integrada de las costas de los Estados miembros”.

Este texto parte del carácter complementario de la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas<sup>8</sup>, puesto que las dos se configuran como instrumentos para la mejora de la planificación gestión de la interfaz tierra-mar. Por un lado la ordenación se define como un proceso público para la planificación del espacio marítimo, tratando de compatibilizar los diferentes usos del mar; mientras que la gestión integrada coordina todos los procesos políticos que afectan a la zona costera y permite la adopción coherente de decisiones.

La propuesta de Directiva pone de relieve la enorme presión sobre los espacios marítimos y costeros; señalando las actividades humanas, los efectos del cambio climático, los desastres naturales y los fenómenos de la dinámica litoral (la erosión), como causantes de un relevante impacto sobre la situación medioambiental y el desarrollo y crecimiento económico. Por ello se identifican como elementos determinantes para la elaboración de los planes de ordenación marítima y estrategias de gestión integrada de las costas; en este sentido se pone de relieve la relación entre

---

<sup>7</sup> COMISIÓN EUROPEA, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas, COM(2013) 133 final, de 12 de marzo de 2013.

En relación a la política comunitaria sobre la gestión integrada de las costas, TROS-DE-ILARDUYA FERNÁNDEZ, M., “El reto de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en la Unión Europea”, *Boletín de la A.G.E.*, nº 47, 2008, pp. 143-156.

<sup>8</sup> SANZ LARRUGA, F. J., “De la protección de la costa a la ordenación integrada del litoral”, LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2012, pp. 325-343; de este mismo autor, “Litoral, costas, medio ambiente: bases para su gestión integrada y sostenible”, en F. LÓPEZ RAMÓN y V. ESCARTIN ESCUDÉ (coords.), *Bienes Públicos, Urbanismo y Medio Ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 345-365.

ZAMORANO WISNES, J., *La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*, La Ley, Madrid, 2013.

un ecosistema marítimo y costero saludable y la producción de beneficios en materia turística, de producción de alimentos, prevención de catástrofes e incluso de prevención y reducción de los efectos de cambio climático<sup>9</sup>.

A propósito de las diversas medidas que se adoptan sobre el espacio costero, desde la Comisión se insta a los Estados miembros a realizar un elenco detallados de todas estas políticas, y a incorporar nuevas medidas centradas en el cambio climático, la prevención de catástrofes, el cambio climático, los vertidos, y el desarrollo de infraestructuras verdes, entre otras propuestas<sup>10</sup>.

## **2.2.-La planificación como base para la protección y gestión del litoral**

En otros Estados de nuestro entorno se ha apostado de forma clara por la planificación para el desarrollo de una política marítima nacional que permita integrar la protección y los distintos usos del medio marino. En este sentido podemos citar la “Estrategia Nacional para el Mar para el período 2013–2020” adoptada por las autoridades portuguesas el 16 de noviembre de 2013<sup>11</sup>; en este texto se insta a una puesta en valor del medio marino a fin de alcanzar cinco grandes objetivos:

a) Recuperar la identidad marítima nacional en un contexto moderno, proactivo y emprendedor.

b) Definir el potencial económico, geoestratégico y geopolítico del espacio marítimo; transformando este espacio en un activo con beneficios económicos, sociales y ambientales.

c) Crear las condiciones para atraer las inversiones nacionales e internacionales en todos los sectores de la economía del mar, promoviendo el crecimiento, el empleo, la cohesión social y la integridad territorial, y aumentando la contribución directa del sector marítimo en el PIB nacional.

d) Fomentar los conocimientos científicos y tecnológicos, y potenciar el desarrollo de nuevas líneas de actuación que promuevan el conocimiento del Océano y potencien, de forma eficaz, eficiente y sostenible, sus recursos, usos y actividades.

e) Consagrar a Portugal, a nivel mundial, como nación marítima y parte esencial de la política marítima integrada y de la estrategia marítima de la Unión Europea, en particular en el área atlántica<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Considerando 14º de la Propuesta de Directiva.

<sup>10</sup> Art. 5 de la Propuesta de Directiva, en relación a los objetivos de los planes de ordenación marítima y las estrategias de gestión integrada de las costas.

<sup>11</sup> El texto completo se encuentra disponible en <http://www.dgpm.gov.pt/Documents/ENM.pdf>

<sup>12</sup> Página 56 de la Estrategia Nacional portuguesa.

La Estrategia portuguesa, tomando como referencia los textos comunitarios ya adoptados, elabora una política completa sobre el medio marino y con grandes aspiraciones; realidad que se topa en nuestro país con la incapacidad de las autoridades competentes para crear una política integrada para el medio marino. La iniciativa lusa pone de manifiesto la relevancia de la planificación, elemento indispensable para conseguir la conservación, protección y explotación del medio marino, y muy especialmente de la franja litoral, sometida a grandes presiones como las derivadas del sector turístico y de las poblaciones costeras<sup>13</sup>.

Aprovechar el potencial del marítimo y reposicionar a este espacio en el lugar prevalente que merece son los objetivos adoptados por el país vecino, que comparte con España una histórica tradición de notables navegantes, de expediciones marítimas, y de explotaciones pesqueras y turísticas. No obstante, las autoridades portuguesas han sido capaces de redefinir y crear una política marítima que no sólo mira a Europa, si no que aspira a generar un desarrollo a nivel nacional en cuanto a inversiones, conocimientos científicos, y conservación y protección del espacio.

### **2.3.-La respuesta española ante la gestión del litoral: la privatización**

Como afirma el profesor Menéndez Rexach, “el título de la ley transmite un mensaje erróneo, pues su preocupación principal no es la protección del dominio público, sino la tutela de determinados grupos de intereses privados que el Legislador no tiene inconveniente alguno en identificar (...) En apariencia, la Ley 2/2013 respeta los principios básicos de la LC, pero las modificaciones que introduce en ella van casi siempre en la línea de reforzar el interés privado de los concesionarios o de los propietarios colindantes, en detrimento del dominio público”<sup>14</sup>.

En definitiva, nos encontramos con una Ley que ha sucumbido a las presiones de un grupo de interés, en detrimento del interés general; realidad que se topa con la finalidad última de la gestión integrada de las zonas costeras, caracterizada por la colaboración de todos los sectores interesados, y una activa participación de la sociedad civil, a fin de alcanzar un acuerdo

---

<sup>13</sup> Según los datos expuestos en la “Declaración de Limassol”, en el ámbito de la Unión 88 millones de trabajadores realizan sus cometidos en regiones costeras, donde viven más de 205 millones de personas.

<sup>14</sup> MENÉNDEZ REXACH, A., “La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”, *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, p. 10.

SANZ LARRUGA, F.J., “La reforma de la Ley de Costas o la apertura de la Caja de Pandora”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 25, 2013, pp. 11-20.

consensuado que reúna todos los intereses implicados<sup>15</sup>.

La tensión entre los intereses económicos y ambientales que suscita la franja litoral era una realidad que ya se encontraba presente en el texto original de la Ley de Costas, si bien en esta disposición la balanza se había decantado hacia la tutela ambiental. No obstante, si examinamos la realidad de la franja costera española, observamos que a pesar del marco normativo, la aplicación y puesta en práctica de las políticas de conservación y protección del litoral no han sido todo lo exitosas que la Ley esperaba<sup>16</sup>.

A pesar de sus limitaciones, la Ley de Costas supuso un punto de inflexión en la protección del litoral de nuestro país, que se ve condicionado por la entrada en vigor de la Ley 2/2013. Una de las principales consecuencias de esta reforma es la debilitación del dominio público marítimo-terrestre; a través de la revisión de los deslindes actuales, que tanto tiempo han tardado en llevarse a cabo, el mantenimiento de los usos existentes en este espacio durante 75 años más, y el riesgo de ampliación de los terrenos edificables. La privatización directa e indirecta de los terrenos de dominio público suponen la vulneración del principio general para la utilización del mar y su ribera, que ha de ser pública y gratuita<sup>17</sup>.

La planificación marítima, obviada por las autoridades españolas a pesar de las previsiones comunitarias, hubiera ofrecido un punto de partida más adecuado a la nueva regulación sobre costas. El conocimiento de todos los usos aplicables a la franja costera y su compatibilidad, junto a las nuevas vías de explotación que presentan los recursos marinos, constituyen las vías de futuro

---

<sup>15</sup> Como afirmaba el profesor MENÉNDEZ REXACH, A., en el Prólogo a la obra de NUÑEZ LOZANO, M.C., *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Universitario, Sevilla, 2009, pp. 26 y 27: “La defensa del litoral, como patrimonio colectivo, es tarea de todos, poderes públicos y ciudadanos. Cooperación, coordinación y participación son los tres pilares de la gestión integrada”.

En la misma línea, se afirma en el considerando 22º de la Propuesta de Directiva por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas “La gestión de las zonas marítimas y costeras es una cuestión compleja en la que participan autoridades de diferentes niveles, así como distintos operadores económicos y otros grupos de interés. Con objeto de garantizar eficazmente el desarrollo sostenible, es fundamental que los grupos de interés, las autoridades y la ciudadanía sean oportunamente consultados a lo largo del proceso de elaboración, al amparo de la presente Directiva, de los planes de ordenación marítima y las estrategias de gestión integrada, de conformidad con la normativa de la UE pertinente”.

<sup>16</sup> En este sentido, NUÑEZ LOZANO, M.C., *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Universitario, Sevilla, 2009, p. 33.

A propósito de la aplicación de la Ley de Costas, MENÉNDEZ REXACH, *op. Cit.*, “La nueva regulación...”, p. 8.

<sup>17</sup> Art. 31 de la Ley de Costas.

Sobre la reforma de la Ley de Costas, GARCÍA PÉREZ, M., “La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 31, 2012, pp. 60-73; GONZÁLEZ-VARAS, S., “La nueva Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas: ¿ajuste a la realidad, impotencia o fracaso de la Ley de 1988; refuerzo indirectamente de sus claves compensatorias y limitadoras de la propiedad en las servidumbres?”, *Diario de Derecho Municipal*, de 15 de julio de 2013; LOZANO CUTANDA, B., “Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la Ley de Costas”, *Diario La Ley*, núm. 8096, 3 de junio de 2013, pp. 1-10. PÉREZ GÁLVEZ, J. F., y ALEMÁN MONTERREAL, A. (Coords.), *Costas y Urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, 2013.

para entender el entorno marítimo. El modelo por que el ha optado la normativa en vigor, de privatización para la construcción, es incapaz de dar respuesta a las demandas del sector para las próximas décadas. El nuevo marco normativo no ha aprovechado las bondades que heredaba de la aplicación de la Ley de Costas; elementos que, bien perfilados, habrían conseguido acallar las voces discordantes con la anterior normativa sin por ello reducir los niveles de protección del litoral alcanzados.

En un momento en el que se está relanzando el medio marino y que surge una nueva etapa más esperanzadora, parece que el legislador nacional se repliega y opta por múltiples intentos de solución que no hacen más que parchear algunos de los puntos calientes de nuestro litoral; alejándose de un modelo de planificación y gestión integrada del espacio litoral, tan necesario en un Estado cuya buena parte de su tejido empresarial e industrial se encuentra ligado al mar.

### 3.- CONCLUSIONES

El lema del crecimiento azul se asienta sobre un modelo inteligente, sostenible e integrador, podríamos afirmar que son tres adjetivos que no pueden predicarse de la Ley de 2013. La norma española no puede caracterizarse por ser un elemento integrador cuando ofrece soluciones parciales a casos concretos, en lugar de ofrecer una respuesta general a las necesidades del litoral. A este propósito podemos citar las referencias al especial régimen de deslinde de la isla de Formentera<sup>18</sup>, a las singularidades de la exclusión de doce núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre<sup>19</sup>, e incluso a la solución específica que ofrece a las urbanizaciones marítimo-terrestres<sup>20</sup>.

La sostenibilidad de la norma española hace aguas a lo largo de todo su articulado puesto

---

<sup>18</sup> Disposición adicional cuarta de la Ley 2/2013.

A propósito de esta regulación singular para la isla de Formentera, afirma el profesor Menéndez Rexach, *op. Cit.*, “*La nueva regulación...*”: “Este régimen singular carece de justificación. No puede serlo “la especial configuración geológica” de esta isla, como dice la citada Adicional, pues hay otros tramos de costa de características similares. La anchura de la z.m.t. se debe determinar con los mismos criterios en toda España. La singularidad de Formentera es, sencillamente, arbitraria. Aunque el TC ha declarado reiteradamente que la imputación de arbitrariedad a una ley debe manejarse con prudencia, también ha señalado que uno de los supuestos en que puede estar fundada es el del establecimiento de una discriminación injustificada y eso es, precisamente, lo que ocurre en este caso”.

<sup>19</sup> Disposición adicional séptima de la Ley 2/2013. En el anexo de la norma se enumeran los núcleos de población afectados: “Serra Grossa, término municipal de Alicante, provincia de Alicante; Puerto de Santa Pola, término municipal de Santa Pola, provincia de Alicante; Poblado Marítimo de Xilxes (Castellón), término municipal de Xilxes, provincia de Castellón; Empuriabrava, término municipal de Castelló d’Empuries, provincia de Girona; Platja d’Aro, término municipal de Castell Platja d’Aro, provincia de Girona; Ría Punta Umbria, término municipal de Punta Umbria, provincia de Huelva; Caño del Cepo, término municipal de Isla Cristina, provincia de Huelva.; Casco urbano, término municipal de Isla Cristina, provincia de Huelva; Pedregalejo, término municipal de Málaga, provincia de Málaga; El Palo, término municipal de Málaga, provincia de Málaga; Moaña, término municipal de Moaña, provincia de Pontevedra; Oliva, término municipal de Oliva, provincia de Valencia”.

<sup>20</sup> Reguladas en la nueva disposición adicional décima, que incorpora la Ley 2/2013 a la Ley de Costas.



que, como señalan los profesores García Pérez, Sanz Larruga y Menéndez Rexach, y a pesar del título de la Ley, la protección y conservación del litoral no se encuentran entre las prioridades del legislador.

El modelo de crecimiento que se deriva de la nueva regulación se caracteriza por su simpleza y parcialidad<sup>21</sup>; el potencial de las costas españolas merece un instrumento normativo acorde con su riqueza ambiental, cultural, social y económica. En un contexto comunitario en el que se aboga por una concepción integrada de la política marítima, analizada desde una perspectiva de conjunto y con un esquema de actuación común para los múltiples usos del espacio marítimo; las autoridades nacionales han sido incapaces de aprovechar esta oportunidad para desarrollar un plan más ambicioso, en el que se elaborara una política marítima nacional. Las competencias de la Administración General del Estado habrían actuado como el elemento vertebrador para realizar un política coordinada, que ofreciera a las Comunidades Autónomas un esquema en el que desarrollar sus propias competencias, y en el que la atención sobre el litoral y la necesaria reforma de la Ley de Costas se configuraran como un elemento más de las iniciativas nacionales sobre el medio marino.

La realidad es que se ha optado por un modelo de crecimiento únicamente económico y debilitado desde su nacimiento, puesto que atender de forma exclusiva a los intereses de algunos de los actores en juego ha comprometido la eficacia de una norma que no puede compararse con la Ley de Costas que reforma.

#### **4.- BIBLIOGRAFÍA**

GARCÍA PÉREZ, M., “La reforma de la Ley de Costas: un lobo con piel de cordero”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 31, 2012.

GARCÍA PÉREZ, M., y SANZ LARRUGA, F. J., “Reflexiones en torno a La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas”, *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.

---

<sup>21</sup> Como afirman los profesores GARCÍA PÉREZ y SANZ LARRUGA, *op. Cit.* “*Reflexiones en torno...*”, pp. 73 y 74: “¿En qué punto se encuentra la normativa española sobre el litoral? Indudablemente, el camino recorrido es muy corto y queda un largo trecho por recorrer. Pero la gestión integrada del litoral ha dejado de ser una aspiración. Desde luego, no era ésta que analizamos la reforma pendiente. Probablemente la recordemos como la desafortunada oportunidad perdida de afrontar de una vez por todas una reforma de la legislación de costas que abordase la regulación jurídica del litoral desde una perspectiva integrada y bajo criterios de sostenibilidad ambiental”.

GONZÁLEZ-VARAS, S., “La nueva Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas: ¿ajuste a la realidad, impotencia o fracaso de la Ley de 1988; refuerzo indirectamente de sus claves compensatorias y limitadoras de la propiedad en las servidumbres?”, *Diario de Derecho Municipal*, de 15 de julio de 2013.

MENÉNDEZ REXACH, A., “La gestión integrada del litoral”, en NÚÑEZ LOZANO, M. C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea. Estudios de política marítima*, Iustel, Madrid, 2010.

MENÉNDEZ REXACH, A., “La nueva regulación de las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre”, *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela*, 7 y 8 de febrero de 2014.

MENÉNDEZ REXACH, A., en el Prólogo a la obra de NUÑEZ LOZANO, M.C., *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Universitario, Sevilla, 2009.

LOZANO CUTANDA, B., “Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral: las diez reformas clave de la Ley de Costas”, *Diario La Ley*, núm. 8096, 3 de junio de 2013.

NUÑEZ LOZANO, M.C., *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Universitario, Sevilla, 2009.

PÉREZ GÁLVEZ, J. F., y ALEMÁN MONTERREAL, A. (Coords.), *Costas y Urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley, Madrid, 2013.

SANZ LARRUGA, F. J., “De la protección de la costa a la ordenación integrada del litoral”, LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2012.

SANZ LARRUGA, F. J., “Litoral, costas, medio ambiente: bases para su gestión integrada y sostenible”, en F. LÓPEZ RAMÓN y V. ESCARTIN ESCUDÉ (coords.), *Bienes Públicos, Urbanismo y Medio Ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013.

SANZ LARRUGA, F.J., “La reforma de la Ley de Costas o la apertura de la Caja de Pandora”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 25, 2013.

TROS-DE-ILARDUYA FERNÁNDEZ, M., “El reto de la gestión integrada de las zonas costeras

(GIZC) en la Unión Europea”, *Boletín de la A.G.E.*, nº 47, 2008, pp. 143-156.

ZAMORANO WISNES, J., *La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*, La Ley, Madrid, 2013.